

Tilburg University

## ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening

Kooijmans, Tijs

*Published in:*  
Delikt en Delinkwent

*Publication date:*  
2015

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Kooijmans, T. (2015). ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening. *Delikt en Delinkwent*, 242-255. [24].

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening<sup>2</sup>

DD 2015/24

### 1. Inleiding

Op 1 januari 2015 publiceerde het Openbaar Ministerie op zijn website een 'Eerste inventarisatie jaarwisselingszaken'.<sup>3</sup> Uit deze inventarisatie die op nieuwjaarsdag bij de parketten van het Openbaar Ministerie is gehouden, blijkt dat de politie in totaal 377 personen bij het Openbaar Ministerie heeft aangeleverd na aanhouding wegens een misdrijf dat verband hield met de jaarwisseling. Uit het nieuwsbericht is verder af te leiden dat een substantieel deel van deze zaken via de ZSM-werkwijze is beoordeeld:

"Uit een eerste inventarisatie blijkt dat er inmiddels 204 van de 377 zaken door het OM zijn beoordeeld, met name via de ZSM-werkwijze waarbij ook slachtofferzorg en de reclassering betrokken zijn. De 'S' staat voor slim, selectief, slachtoffergericht, snel, simpel, samen en samenlevingsgericht. Indien er sprake is van recidive is dat van invloed op de hoogte van de op te leggen sanctie of de strafeis. In die gevallen dat er schade is, wordt de grootte van de schade zo snel mogelijk vastgesteld zodat het slachtoffer snel de schade vergoed kan krijgen.

Uit de beoordelingen tot nu toe blijken de volgende afdoeningen:

Thans zijn 8 personen geselecteerd om zich voor de supersnelrechter te verantwoorden. Dit aantal kan nog veranderen omdat nog niet alle zaken zijn beoordeeld. In 64 zaken is besloten tot een OM-afdoening (strafbeschikking of transactie) of een voorwaardelijk sepot. Dit leidde tot nu toe tot 42 boetes en 22 taakstraffen. Dat een strafbeschikking fors kan uitpakken blijkt uit de volgende zaak. Voor de ernstige belediging van een politieagent werd door de officier van justitie in Rotterdam een strafbeschikking van € 800 opgelegd.

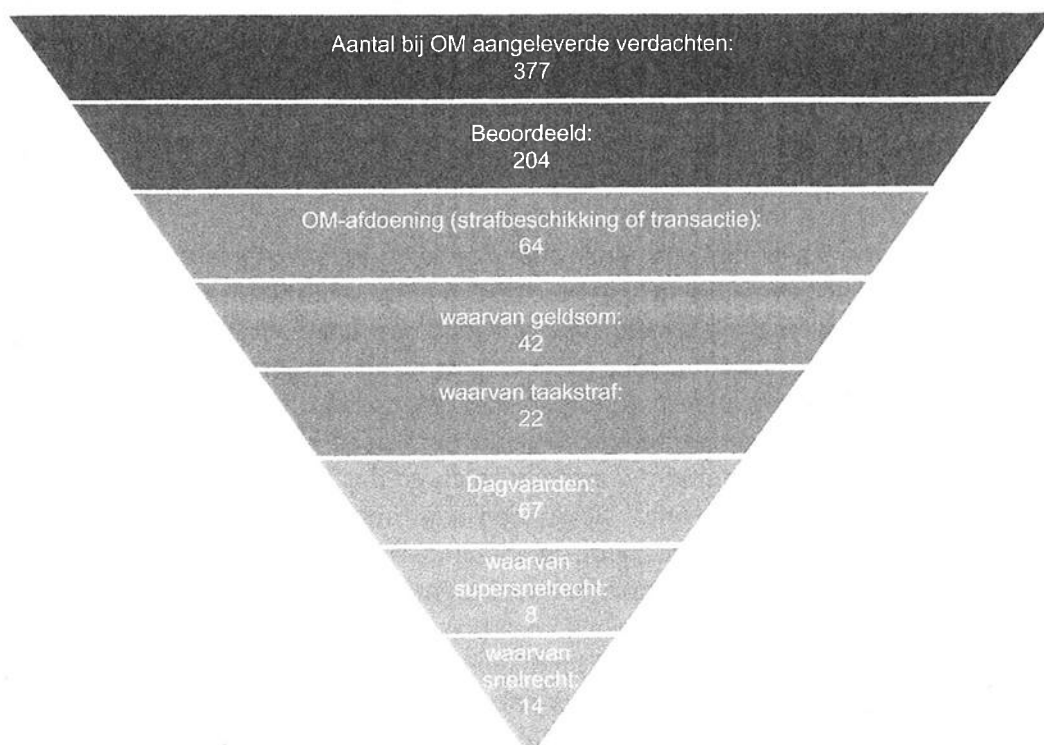
35 zaken werden geseponeerd, en 67 personen zijn met een dagvaarding vrij gelaten; zij zullen zich op een later moment voor de rechter moeten verantwoorden."

Schematisch ziet dit alles er in het nieuwsbericht als volgt uit:

<sup>1</sup> Hoogleraar straf(proces)recht Universiteit van Tilburg.

<sup>2</sup> Citeerwijze: T. Kooijmans, 'ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening', DD 2015/24.

<sup>3</sup> <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@87626/eerste/>.



Hoewel de gekozen vormgeving van het schema wellicht uit het oog doet verliezen dat de strafbeschikking, de transactie en de dagvaarding elkaar in beginsel wederzijds uitsluiten, geeft het schema een aardige inkijk in het antwoord op de vraag waartoe de ZSM-werkwijze kan leiden. Kenmerkend voor de weergegeven modaliteiten is dat zij geen van alle er als zodanig direct in resulteren dat feitelijk jegens de betreffende verdachte strafrechtelijke sancties kunnen worden toegepast voordat de verdachte een rechtsmiddel heeft kunnen aanwenden binnen de daarvoor geldende termijn. Anders geformuleerd, de ZSM-aanpak is kennelijk niet naar zijn aard op enigerlei wijze verknoopt met dadelijke tenuitvoerlegging.<sup>4</sup> De dadelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties<sup>5</sup> heeft de voorbije jaren onder tussen wel een hoge vlucht genomen.<sup>6</sup> Op 1 september 2010 trad in werking de Wet aanpassingen TBS met voorwaarden.<sup>7</sup> Artikel 38 lid 6<sup>8</sup> Sr geeft de rechter de bevoegdheid om te bevelen dat de TBS met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar is. Gevolg van een dergelijk bevel is dat de aan de betrokkene gestelde voorwaarden direct ingaan en niet pas nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden. De wet maakt niet inzichtelijk om welke reden(en) de rechter deze dadelijke tenuitvoerlegging zou moeten of mogen gelasten. Op 1 april 2012 trad de Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in werking.<sup>9</sup> Sindsdien beschikt de rechter op basis van artikel 14e lid 1 Sr over de bevoegdheid om, als hij een voorwaardelijke straf oplegt,

4 Het nieuwsbericht suggereert ook niet dat voor de strafbeschikking zou zijn gekozen vanwege de mogelijkheid van snelle executie.

5 Daartoe valt bijvoorbeeld de gedragsaanwijzing van artikel 509hh Sv niet te rekenen. Zie nader hierna onder 3.2.

6 Vgl. S. Meijer, 'De dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen', *DD* 2013/8.

7 *Stb.* 2010, 270.

8 Het betreft hier het zevende lid van artikel 38 Sr: het wetsartikel kent twee leden 5.

9 *Stb.* 2011, 545 en *Stb.* 2011, 615.

te bevelen dat bepaalde door hem gestelde voorwaarden – zoals een locatieverbod – dadelijk uitvoerbaar zijn, en wel indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.<sup>10</sup> Eveneens op 1 april 2012 trad in werking de Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel.<sup>11</sup> Het gaat hier om een strafrechtelijke maatregel die een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht kan inhouden. Ook hier is bepaald dat de rechter de bevoegdheid krijgt om bij zijn uitspraak te bevelen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is: artikel 38v lid 4 Sr. Van deze bevoegdheid mag gebruik worden gemaakt indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een of meer bepaalde personen. Gemeenschappelijk aan de genoemde modaliteiten van dadelijke tenuitvoerlegging is dat zij door (slechts) de rechter kunnen worden bevolen en dat het steeds een discretionaire bevoegdheid van de rechter betreft.<sup>12</sup> Bovendien kan (het bevel tot de) dadelijke tenuitvoerlegging in deze gevallen telkens door de appelrechter – ambtshalve of na een daartoe strekkend verzoek van de verdediging of vordering van het Openbaar Ministerie – worden opgeheven.<sup>13</sup>

Het regeerakkoord van 29 oktober 2012 houdt in dat 'straffen van meer dan twee jaar in eerste aanleg direct [worden] geëffectueerd, ook al wordt er hoger beroep aangetekend. Bij een delict met slachtoffers geldt dit bij straffen van meer dan een jaar'.<sup>14</sup> Ter effectuering van dit onderdeel van het regeerakkoord heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in september 2013 een conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen ter consultatie rondgestuurd waarin hij dit beoogt mogelijk te maken.<sup>15</sup> Waar de vigerende modaliteiten een discretionaire bevoegdheid van de rechter behelzen, gaat het conceptwetsvoorstel uit van een automatisme: een opgelegde straf van de in artikel 557a (nieuw) Sv genoemde duur wordt dadelijk ten uitvoer gelegd.<sup>16</sup>

Dit alles neemt niet weg dat een van de uitgangspunten van het strafvorderlijke executierecht nog steeds is gelegen in de opschortende werking van gewone strafprocessuele rechtsmiddelen: op grond van artikel 557 Sv mag, voor zover niet anders is bepaald, geen beslissing ten uitvoer worden gelegd zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat en, zo dit is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist. Als het aan de minister ligt, blijft dit uitgangspunt als zodanig in de toekomst gehandhaafd. Het concept-

10 Een misdrijf als belaging kan niet zonder meer kan worden gekarakteriseerd als een misdrijf 'dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen' als bedoeld in artikel 14e lid 1 Sr. Zie HR 25 november 2014, NJ 2015/8.

11 Stb. 2011, 546 en Stb. 2011, 615.

12 Dat geldt ook voor (het voorstel tot introductie van) een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten. Zie *Kamerstukken I* 2014/15, 33816, A en *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 41-42.

13 Artikel 38 lid 8 Sr, artikel 14e lid 2 Sr respectievelijk artikel 38v lid 5 Sr. Zie ook artikel 38ag lid 2 (nieuw) Sr ten aanzien van de langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (*Kamerstukken I* 2014/15, 33816, A).

14 *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, 29 oktober 2012, te kennen via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html).

15 In een nieuw artikel 557a Sv, waarvan lid 1 als volgt luidt: 'Rechterlijke beslissingen waarbij ten minste één jaar gevangenisstraf is opgelegd, zijn dadelijk uitvoerbaar. De eerste volzin is niet van toepassing indien minder dan twee jaar gevangenisstraf is opgelegd en er geen sprake is van een slachtoffer.' Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/19/wetsvoorstel-dadelijke-tenuitvoerlegging.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/19/wetsvoorstel-dadelijke-tenuitvoerlegging.html).

16 Wel voorziet het conceptwetsvoorstel in de bevoegdheid van de appelrechter om de dadelijke uitvoerbaarheid te schorsen.

wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) bevat in artikel 6:1:16 lid 1 (nieuw) Sv een daartoe strekkende voorziening.<sup>17</sup> Blok en Besier noteerden in 1926 over het genoemde uitgangspunt van de opschortende werking:

“Elke beslissing wordt gegeven met het oog op het daarmee te bereiken gevolg en voorzover een beslissing om haar gevolg te hebben nog tenuitvoerlegging behoeft, is zij dan ook uit haar aard daarvoor dadelijk vatbaar. Doch zoodra tegen een beslissing de aanwending van een rechtsmiddel mogelijk is, doet een nieuwe factor zijn invloed gelden. Immers dan zou de tenuitvoerlegging, wanneer de door het rechtsmiddel geopende mogelijkheid van vernietiging werkelijkheid werd, kunnen blijken inmiddels onherstelbaar nadeel te hebben toegebracht aan hem, tegen wien zij had plaats gehad.”<sup>18</sup>

In deze benadering is de onherstelbaarheid van eventueel nadeel als gevolg van dadelijke tenuitvoerlegging een belangrijk fundament van het uitgangspunt van de opschortende werking van strafprocessuele rechtsmiddelen. Onder dadelijke uitvoerbaarheid kan worden verstaan, in lijn met deze auteurs, de vatbaarheid voor tenuitvoerlegging van een bepaalde beslissing niettegenstaande het daartegen openstaan van een gewoon rechtsmiddel (en het aanwenden daarvan).<sup>19</sup>

In deze bijdrage wordt ZSM als werkwijze die door het Openbaar Ministerie is geïnitieerd, betrokken op dadelijke tenuitvoerlegging. Geheel vanzelfsprekend is dat – zoals hierboven reeds naar voren kwam – niet. Waar de dadelijke tenuitvoerlegging in haar hierboven geschetste contouren ziet op het moment van uitvoering van door de strafrechter – naar aanleiding van een afgerond onderzoek ter terechtzitting – opgelegde strafrechtelijke sancties, vindt de ZSM-werkwijze systematisch plaats gedurende het voorbereidende onderzoek in strafzaken. Reeds die omstandigheid doet de vraag rijzen of voor dadelijke tenuitvoerlegging überhaupt plaats kan zijn binnen ZSM en of een dergelijke modaliteit wenselijk moet worden geacht.

Om die vraag te kunnen beantwoorden, wordt in deze bijdrage in eerste instantie de vraag onder ogen gezien waarom dadelijke tenuitvoerlegging binnen ZSM wenselijk zou kunnen zijn (paragraaf 2). Vervolgens worden in paragraaf 3 de juridische begrenzingen van de dadelijke uitvoerbaarheid in kaart gebracht. In paragraaf 4 wordt tot besluit een beschouwing gewijd aan het vraagstuk van dadelijke tenuitvoerlegging binnen het bredere verband van de strafrechtelijke systematiek.

## 2. Waarom dadelijke tenuitvoerlegging?

### 2.1 Inleiding

Hierboven onder 1 werd geschetst onder welke omstandigheden een voorwaardelijke veroordeling en een vrijheidsbeperkende maatregel dadelijk uitvoerbaar kunnen worden ver-

17 Artikel 6:1:16 (nieuw) Sv luidt: ‘Voor zover niet anders is bepaald, mag geen rechterlijke beslissing ten uitvoer worden gelegd, zolang daartegen nog enig gewoon rechtsmiddel openstaat en, zo dit is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist.’ (te kennen via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/01/concept-wetsvoorstel-herziening-tenuitvoerlegging-strafrechtelijke-beslissingen.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/01/concept-wetsvoorstel-herziening-tenuitvoerlegging-strafrechtelijke-beslissingen.html)).

18 A.J. Blok & L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, derde deel, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1926, p. 188.

19 Blok & Besier 1926 III, p. 189.

klaard door de rechter. Uit die omstandigheden kunnen de onderscheidenlijke grondslagen (in de zin van doelen) van die uitvoeringsmodaliteiten worden afgeleid. Het gaat, kort gezegd, om het voorkomen van recidive en om bescherming van derden tegen de verdachte. Deze gronden kunnen in de beleving van de wetgever in voorkomende gevallen dusdanig zwaar wegen, dat de opschortende werking van strafprocessuele rechtsmiddelen terzijde moet kunnen worden geschoven. Het is de vraag of de doelen en nevendoelen die met het strafprocesrecht worden nagestreefd daar een rechtvaardiging voor kunnen bieden. Om die vraag te kunnen beantwoorden, wordt hieronder een overzicht van die doelen gegeven.

## 2.2 *Het grotere geheel*

Toen op 1 januari 1926 het Wetboek van Strafvordering in werking trad,<sup>20</sup> was de bekende doelstelling die de wetgever indertijd met dit wetboek voor ogen had het 'zoveel mogelijk bevorderen de toepassing van de strafwet op den werkelijk schuldige en tevens de veroordeling, kan het zijn, de vervolging van den niet-schuldige naar vermogen verhinderen'.<sup>21</sup> Tegenwoordig zeggen wij wel dat het er om gaat dat de juiste toepassing van het materiële strafrecht op daders wordt mogelijk gemaakt.<sup>22</sup> Ook nu nog is dit het voornaamste doel van ons strafprocesrecht.<sup>23</sup> Enerzijds het bestraffen van de schuldige, anderzijds het voorkomen van de bestraffing van onschuldigen.

Deze juiste toepassing van het materiële strafrecht wordt van oudsher aan de strafrechter overgelaten, hoewel hier sinds de introductie van de strafbeschikking op 1 februari 2008 geen sprake meer is van een exclusieve bevoegdheid van de strafrechter.<sup>24</sup> Waarheidsvinding staat bij de juiste toepassing van het materiële strafrecht voorop. Dat vergt instrumenten: bevoegdheden die de overheid in staat stellen de waarheid boven tafel te krijgen. Die instrumenten mogen niet naar willekeur worden ingezet. Hun toepassing is gebonden aan rechtsregels en rechtsbeginselen die daarmee niet louter een instrumentele werking kennen maar ook een rechtsbeschermende. De rechtsbeschermende werking van rechtsregels en rechtsbeginselen ziet in deze benadering in de eerste plaats op de verdachte in de concrete strafzaak. Hij moet zich door het recht beschermd weten tegen al te ingrijpende handelingen van de strafvorderlijke overheid.

Inmiddels weten wij dat de rechtsbescherming als concept ook ruimer kan worden opgevat en wel in die zin dat burgers aan het recht de aanspraak kunnen ontlennen van bescherming tegen inbreuken op hun rechten door andere burgers. Vertaald naar het formele strafrecht is hier vooral van belang dat op legislatief niveau, in de strafrechtspraktijk en in de wetenschap de voorbije jaren heel breed de opvatting heeft postgevat dat het strafproces niet meer exclusief de zaak van de verdachte betreft, maar bijvoorbeeld en met name ook de zaak van het slachtoffer of diens nabestaanden is.<sup>25</sup>

20 Wet van 15 januari 1921, *Stb.* 14.

21 *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 55.

22 Zie, met bronverwijzingen, T. Kooijmans, *Dat is mijn zaak!* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2011, p. 5-9, waaraan het navolgende mede is ontleend.

23 Als 'nevenfuncties' van het strafproces noemt G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, achtste druk, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2014, p. 12-13 de speciale preventie, generale preventie, het voorkomen van eigenrichting, het kanaliseren van maatschappelijke onrust en genoegdoening van het slachtoffer. Vgl. Keulen & Knigge, *Strafprocesrecht*, twaalfde druk, Deventer: Kluwer 2010, p. 3-11.

24 Wet van 7 juli 2006, *Stb.* 330. Deze wet maakt het mogelijk dat de officier van justitie, de politie en bestuursorganen bepaalde strafbare feiten afdoen door middel van een strafbeschikking. Zie artikel 257a e.v. Sv.

25 Vgl. M.S. Groenhuijsen, 'Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht', *DD* 2008, p. 121-145.

Verschillende belangen die op gespannen voet met elkaar kunnen staan, komen aldus samen in het strafproces.<sup>26</sup> Zo moet het belang van de verdachte om de aangever van een strafbaar feit als getuige te ondervragen, worden afgewogen tegen de belangen van die getuige. En zo is het bijvoorbeeld ook van belang dat een strafzaak voortvarend wordt afgedaan. Dit belang van een voortvarende afdoening heeft zijn positiefrechtelijke neerslag gevonden in onder meer artikel 6 EVRM waarin het recht op berechting binnen een redelijke termijn wordt gewaarborgd. De achtergrond daarvan is gelegen in de gedachte dat het onrechtvaardig is om mensen te lang met de dreiging van een strafvervolgning en de daarmee gepaard gaande onzekerheid te confronteren. Maar de voortvarende afdoening van strafzaken knoopt niet alleen aan bij het belang van de verdachte, doch ook bij het belang van het slachtoffer dat door het delict en de afdoening ervan emotioneel wordt belast. Verder is hier onder de noemer van de voortvarendheid het belang van een effectieve rechtshandhaving aan de orde, alsmede het belang van de waarheidsvinding: herinneringen van getuigen verbleken nu eenmaal.

Recht doen aan deze en andere belangen vergt anno 2015 méér dan alleen de betrekkelijk eenvoudige waarheidsvinding van 1926.<sup>27</sup> De optimale verwezenlijking van verschillende belangen moet plaatsvinden binnen het kader van een daartoe geëquipeerde strafprocedure. Tegen deze achtergrond is de door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 gegeven (en door de Minister van Justitie tot op zekere hoogte tot de zijne gemaakte<sup>28</sup>) omschrijving van het doel van het strafprocesrecht als 'het bevorderen van een overheidsreactie op een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit die in alle opzichten adequaat is', in haar abstractie juist.<sup>29</sup>

De overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor het verloop van die aldus in abstracto aangeduide procedure – het Openbaar Ministerie en de rechter – zijn daarmee ook (tot op zekere hoogte<sup>30</sup>) verantwoordelijk voor het in concreto verwezenlijken van de diverse belangen die in het strafgeding aan de orde zijn. Een van die (categorieën van) belangen betreft de geschetste eerbiediging van rechten en vrijheden van andere betrokkenen dan de verdachte. Het gaat hier derhalve om een nevensdoel van ons strafprocesrecht.<sup>31</sup> Kan de grondslag van de dadelijke tenuitvoerlegging in de bestaande modaliteiten evenwel onder die nevensdoelstelling worden gebracht?

26 Vgl. *Kamerstukken II* 2003/04, 29271, nr. 1, p. 7.

27 Vgl. T.M. Schalken, *Strafrecht als systeem van rechtsbetrekkingen* (oratie VU Amsterdam), Arnhem: Gouda Quint 1987, p. 23-25. Het valt op dat de ZSM-werkwijze als zodanig nauwelijks voorwerp van studie is in het kader van de operatie Modernisering Wetboek van Strafvordering. Vgl. p. 5 discussiestuk 'De vervolgingsbeslissing en de waarborgen en correctiemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing (Boek 3 van het herijkte wetboek)', te kennen via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/06/de-vervolgingsbeslissing-en-de-waarborgen-en-correctiemechanismen-rondom-de-vervolgingsbeslissing-discussiestuk.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/06/de-vervolgingsbeslissing-en-de-waarborgen-en-correctiemechanismen-rondom-de-vervolgingsbeslissing-discussiestuk.html). Zie ook J. Crijns, P. Ölçer & A. Schoep, 'De officier van justitie van de 21ste eeuw', in: M.S. Groenhuijsen, T. Kooijmans & J.W. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht* (De Roos-bundel), Deventer: Kluwer 2013, p. 141-165, i.h.b. p. 159.

28 *Kamerstukken II* 2003/04, 29271, nr. 1, p. 10. In de begeleidende notitie bij de onlangs ter consultatie rondgestuurde *Contourennota Wetboek van Strafvordering* (p. 4; te kennen via [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html)) noemt de minister als een van de doelstellingen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering 'te voorzien in een wetboek waarin zo veel mogelijk bevorderd wordt dat een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag'.

29 M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, 'Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 1-52, i.h.b. p. 16.

30 Als het gaat om de belangen van de verdachte, komt aan diens raadsman vanzelfsprekend een bijzondere positie toe. Zie nader o.a. T.N.B.M. Spronken, *Verdediging* (diss. Maastricht), Deventer: Gouda Quint 2001 en E. Prakken & T.N.B.M. Spronken (red.), *Handboek Verdediging*, tweede druk, Deventer: Kluwer 2009.

31 B.F. Keulen, *Het Nederlandse stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken* (preadvies NVVS), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 8.

### 2.3 *Dadelijke tenuitvoerlegging als doel van het strafprocesrecht?*

Het voorkomen van recidive en bescherming van derden tegen de verdachte zijn in de kern materiële gronden, die (daarom) systematisch niet ressorteren onder het laatstgenoemde procedurele neven doel. Dat neemt niet weg dat deze materieelrechtelijke, door dadelijke tenuitvoerlegging te beschermen, rechtsgoederen wel kunnen worden gebracht onder het bereik van de hoofddoelstelling van het strafprocesrecht om een in alle opzichten adequate reactie te verschaffen op een strafbaar feit (en aldus het materiële strafrecht goed toe te passen). Een aspect van die adequate reactie is de tijdigheid van de reactie, zoals dat ook het geval is met bijvoorbeeld voorlopige hechtenis. Ik licht dat toe. De gronden voor voorlopige hechtenis zoals verankerd in artikel 67a Sv sluiten betrekkelijk nauw aan bij de beperkingsgronden in artikel 5 (lid 1 sub c) EVRM. Die gronden hebben niet alleen betrekking op waarheidsvinding (collusiegevaar), maar ook op het beschermen van belangen van derden (het voorkomen van recidive, alsmede het kanaliseren van gevoelens van de geschokte rechtsorde). Inherent aan die bescherming en daarmee aan een adequate reactie is de tijdigheid van de reactie.

## 3. *Dadelijke tenuitvoerlegging binnen ZSM?*

### 3.1 *Dadelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties*

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de systematiek van het strafprocesrecht zich niet per definitie verzet tegen dadelijke tenuitvoerlegging van bepaalde beslissingen. Sterker nog, beslissingen zoals die tot toepassing van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis zouden zonder dadelijke tenuitvoerlegging in de meeste gevallen zinledig zijn. Maar ook de dadelijkheid van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties – waarvan de beslissing tot oplegging een schuld oordeel impliceert – kan onder omstandigheden worden gerechtvaardigd met een beroep op het (hoofd)doel van het strafprocesrecht.<sup>32</sup>

Het is nu de vraag of deze constatering onverkort van toepassing kan worden geacht op de ZSM-aanpak. Onderdeel van die aanpak is het element van versnelling. In de zogenoemde, door het Openbaar Ministerie gepubliceerde Factsheet ZSM heet het:

“Versnelling wordt bereikt door het principe ‘direct afdoen, tenzij...’: het aan de voorkant organiseren van een concentratie van beoordelingsmomenten, zodat onnodige bureaucratie wordt voorkomen. Bij direct afdoen wordt ervoor gekozen om beoordelen, ‘straffen’ en (zo mogelijk) tenuitvoerleggen in elkaar te schuiven en niet – zoals nu – volgtijdelijk te organiseren.”<sup>33</sup>

Een uitkomst van de ZSM-aanpak in een concreet geval kan (maar hoeft niet<sup>34</sup> te) zijn de uitvaardiging van een strafbeschikking. De regeling van de strafbeschikking voorziet als uitgangspunt<sup>35</sup> op zichzelf niet in de mogelijkheid van dadelijke tenuitvoerlegging in de hier bedoelde zin van vatbaarheid voor tenuitvoerlegging van een strafbeschikking niet-tengestaande het daartegen openstaan (en eventueel aanwenden) van verzet. Daarmee is op het eerste gezicht het meergenoemde algemene uitgangspunt van de opschortende wer-

32 Daarmee is niet gezegd dat dadelijke tenuitvoerlegging steeds zonder meer toegelaten zou zijn. Vgl. Meijer 2013.

33 Te kennen via <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@24445/factsheet-zsm/>.

34 Daarop wijst ook P.M. Frielink, ‘ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op Rechtspraak.nl’, *Strafblad* 2013, p. 277-280, i.h.b. p. 277.

35 Een uitzondering op dit uitgangspunt is vervat in artikel 257e lid 1, tweede volzin Sv. Zie daarover T. Kooijmans, ‘aant. 5.5 bij art. 257a-257h’, in: A.L. Melai & M.S. Groenhuisen e.a. (red.), *Het wetboek van strafvordering*, suppl. 194; M. Kessler & B.F. Keulen, *De strafbeschikking*, Kluwer: Deventer 2008, p. 82; en Corstens/Borgers 2014, p. 991.



king van strafprocessuele rechtsmiddelen – hier: verzet – zoals vervat in artikel 557 Sv op de strafbeschikking van toepassing. Bij nader inzien vloeit uit de specifieke regeling van de strafbeschikking een nuancering voort: uit artikel 257e lid 1 Sv volgt dat verzet niet kan worden gedaan indien de verdachte afstand heeft gedaan van de bevoegdheid daartoe door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen. Als de verdachte als uitkomst van een ZSM-traject een strafbeschikking inhoudende een geldboete uitgevaardigd krijgt en hij pinst deze direct, dan doet hij daarmee afstand van zijn recht op verzet.<sup>36</sup> Van dadelijke uitvoerbaarheid in bovenbedoelde zin is dan weliswaar geen sprake omdat een rechtsmiddel niet meer openstaat, maar feitelijk is de strafbeschikking in een dergelijk geval wel dadelijk – in de zin van direct – geëxecuteerd.

Deze wijze van ‘in elkaar schuiven’ van beoordeling, bestraffing en tenuitvoerlegging kan – in termen van de Factsheet ZSM – leiden tot een ‘versimpeling’: een minimale en eenvoudige registratie levert een verkorting van het dossier op en een reductie van de administratieve lasten bij de politie.<sup>37</sup> Hoewel aan een dergelijke versimpeling inderdaad uiteenlopende praktische voordelen kunnen kleven – onder omstandigheden ook voor verdachten en slachtoffers – is de integratie van beoordeling, bestraffing en tenuitvoerlegging vanuit een principieel oogpunt niet onproblematisch. Zo nu en dan duiken in de media berichten op over strafbeschikkingen die direct na uitvaardiging zijn gepind, terwijl de betrokkene er niet van op de hoogte was dat de strafbeschikking op zijn ‘strafblad’ zou komen en evenmin dat – zou de zaak voor de strafrechter zijn gebracht – de rechter wel eens tot oplegging van een lagere straf zou kunnen zijn overgegaan dan de in de strafbeschikking vermelde straf.<sup>38</sup> Naar verluidt kwam het zelfs wel voor dat nog tijdens de inverzekeringstelling van de verdachte werd gevraagd om de uitgevaardigde strafbeschikking te pinnen. Daarmee werd de inverzekeringstelling in zoverre gebruikt voor een ander doel (namelijk de executie van een strafrechtelijke sanctie) dan het doel waarvoor zij mag worden toegepast (het onderzoeksbelang).<sup>39</sup> Is voorts – zowel binnen het Openbaar Ministerie als ten departemente – wel goed doordacht wat de gevolgen zijn, in termen van administratieve lasten en (dus) van de verbaliseringsplicht, van het door de minister beleden standpunt dat ook bij de zaken die via de ZSM-werkwijze worden afgedaan een ‘kwalitatief goed en volledig voorbereidend onderzoek van groot belang’ is voor de deugdelijkheid en de kwaliteit van de te nemen beslissing?<sup>40</sup>

36 Wij weten dat zo nu en dan een verdachte hoger beroep instelt tegen een vonnis van een unusrechter terwijl hij volgens het proces-verbaal van de betreffende terechtzitting in eerste aanleg reeds afstand gedaan zou hebben. Zie o.a. HR 20 september 1982, NJ 1983/220, HR 19 mei 1998, NJ 1998/663 en HR 15 september 2009, NJ 2009/446. In dergelijke gevallen rust op de appelrechter, kort gezegd, een onderzoeksplicht ten aanzien van de juistheid van de stelling van de verdachte dat deze geen afstand heeft gedaan van zijn recht om een rechtsmiddel aan te wenden. Uit de rechtspraak zijn mij evenwel geen voorbeelden bekend van zaken waarin de verdachte heeft voldaan aan de strafbeschikking doch vervolgens verzet tegen de strafbeschikking heeft gedaan (zoekopdracht op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) aan de hand van de volgende trefwoorden: ‘Onherroepelijkheid strafbeschikking’, ‘Verzet strafbeschikking’, ‘257e Sv’, ‘Afstand doen recht op verzet’, ‘Strafbeschikking pinnen’, ‘strafbeschikking gepind’).

37 Vgl. M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, *Het OM in de strafrechtssketen* (preadvies NVVS), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 253.

38 Vgl. E. Sikkema & F.G.H. Kristen, ‘Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving’, in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012, p. 179-205, i.h.b. p. 189-190, alsmede P.P.J. van der Meij, ‘De andere kant van de ZSM-medaille’, *NJB* 2014/1225 en de rubriek ‘Advocatuur’, *DD* 2014/60. Vgl. voorts Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 15-16 (te kennen via [www.om.nl](http://www.om.nl)).

39 Vgl. T. Kooijmans, ‘Het weekendarrangement en het onderzoeksbelang’, *Ars Aequi* 2012, p. 225-229, i.h.b. p. 227.

40 Zie de begeleidende notitie bij de onlangs ter consultatie rondgestuurde *Contourennota Wetboek van Strafvordering* (p. 10; te kennen via [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html)).

Medio 2014 gaf de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie schriftelijk antwoord op Kamervragen omtrent de verhouding tussen de ZSM-aanpak en het recht op een eerlijk proces.<sup>41</sup> Daarin stelde de bewindsman zich onder meer op het standpunt dat het Openbaar Ministerie de verdachte bij het opleggen van een strafbeschikking actief informeert over de gevolgen van de aanvaarding daarvan door middel van een bijsluiter.<sup>42</sup> De betreffende bijsluiter houdt in, voor zover hier van belang, dat de verdachte binnen veertien dagen verzet kan instellen bij de officier van justitie en dat de officier van justitie de zaak dan aan de rechter zal voorleggen. Voorts houdt de bijsluiter in, kort gezegd, dat – indien er geen verzet wordt ingesteld – de strafbeschikking na veertien dagen ten uitvoer wordt gelegd. De bijsluiter expliciteert evenwel niet dat het ‘pinnen van de strafbeschikking’ leidt tot het verval van het recht op verzet. Dat zou wel moeten. Het strekt het Openbaar Ministerie tot aanbeveling om deze leemte in de toelichting op de strafbeschikking op te vullen.<sup>43,44</sup>

Voor zover de ZSM-aanpak ertoe leidt dat (niet een strafbeschikking wordt uitgevaardigd maar dat) de strafrechter wordt geadieerd – al dan niet bij wijze van (super)snelrecht – kan het resultaat daarvan zijn dat de strafrechter gelast dat de door hem opgelegde sanctie dadelijk uitvoerbaar is in de gevallen die hierboven onder 1 zijn genoemd. Als gezegd, gaat het in die gevallen steeds om een discretionaire bevoegdheid van de rechter. Bovendien leidt dadelijke tenuitvoerlegging in die gevallen in eerste instantie telkens tot vrijheidsbeperking, en niet tot vrijheidsontneming. Met het voorgestelde artikel 557a (nieuw) Sv beoogt de minister evenwel ook te voorzien in dadelijke tenuitvoerlegging van betrekkelijk langdurige gevangenisstraffen, en wel van rechtswege. Hoewel artikel 5 EVRM zich daartegen vermoedelijk niet verzet<sup>45</sup>, is het wel zeer de vraag of de in artikel 6 EVRM vervatte onschuldpresumptie hier geen dam tegen opwerpt.

De schaarse rechtspraak van het EHRM over dit thema<sup>46</sup> heeft betrekking op situaties waarin een administratieve autoriteit – de fiscus – een boete had opgelegd en geëxecu-

41 *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 2591.

42 De begeleidende notitie bij de onlangs ter consultatie rondgestuurde *Contourennota Wetboek van Strafvordering* (p. 7; te kennen via [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html)) houdt onder meer in: ‘Bij een verdachte die geen rechtsbijstand geniet, moet ermee rekening worden gehouden dat deze niet altijd de implicaties van zijn proceshouding kan overzien.’ J.M. Reijntjes, ‘De strafbeschikking. Kinderziekten of structurele fouten?’, *NJB* 2015, p. 429-434, i.h.b. p. 434 noteert dat het College van Procureurs-Generaal naar aanleiding van het hieronder te bespreken rapport *Beschikt en gewogen* heeft besloten dat niemand nog aan een strafbeschikking mag voldoen zolang hij niet in de gelegenheid is geweest om zich door een advocaat te laten adviseren.

43 Opmerking verdient wel dat Bijlage 2 bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (*Stcrt.* 2013, 33003) vermeldt, voor zover hier van belang: ‘De verdachte moet door de officier van justitie of de bij mandaat op basis van art. 126 RO aangewezen andere bij een parket werkzame ambtenaar of de (buitengewoon) opsporingsambtenaar worden gewezen op de omstandigheid dat de verdachte door zijn directe betaling zijn recht op verzet verspeelt, omdat hij daarmee vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet.’

44 Hoewel de minister thans niet voornemens is om, vooruitlopend op de aangekondigde evaluatie van de Wet OM-afdoening, te voorzien in een wijziging van de regeling van de strafbeschikking (zie de onlangs ter consultatie rondgestuurde *Contourennota Wetboek van Strafvordering* (p. 57; te kennen via [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.html)), zou het niettemin nuttig zijn te overwegen of een regeling zou moeten worden ontworpen waarin de mogelijkheid om een in een strafbeschikking opgelegde sanctie onmiddellijk te voldoen, nader wordt genormeerd.

45 Vgl. T. Spronken, ‘Executie bij voorraad: strijdig met het EVRM?’, *NJB* 2012, p. 3081, en Meijer 2013, par. 4. In EHRM 27 juni 1968, appl.nr. 2122/64 (*Wemhoff/Germany*) heet het: ‘One consideration has appeared to it (het EHRM; TK) as decisive, namely that a person convicted at first instance, whether or not he has been detained up to this moment, is in the position provided for by Article 5 (1) (a) (art. 5-1-a) which authorises deprivation of liberty “after conviction”. This last phrase cannot be interpreted as being restricted to the case of a final conviction, for this would exclude the arrest at the hearing of convicted persons who appeared for trial while still at liberty, whatever remedies are still open to them.’

46 EHRM 23 juli 2002, appl.nr. 36985/97 (*Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic/Sweden*) en EHRM 23 juli 2002, appl.nr. 34619/97 (*Janosevic/Sweden*).

teerd voordat de rechter over de zaak had geoordeeld. Hoewel het EHRM overweegt dat artikel 6 (of enige andere bepaling in het) EVRM zich *in principle* niet verzet tegen *enforcement measures being taken before decisions on tax surcharges have become final*, bakent het EHRM de ruimte voor dadelijke tenuitvoerlegging wel nader af.<sup>47</sup> Zo vormt de *seriousness* van de gevolgen van de betreffende sanctie voor de verdachte een relevant gezichtspunt. Vermoedelijk geeft het EHRM hiermee te kennen dat het enig verschil maakt of de dadelijk ten uitvoer te leggen sanctie een geldboete betreft, vrijheidsbeperking met zich brengt, of vrijheidsontneming. Daarmee is een tweede gezichtspunt aan de orde: dadelijke tenuitvoerlegging vergt een *fair balance between the interests involved*. Naarmate de te executeren sanctie dieper ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, zo zal de redenering zijn, moet de beslissende instantie meer gewicht toekennen aan de belangen van de verdachte.<sup>48</sup> Het derde gezichtspunt – dat we al aantreffen bij Blok en Besier, en dat mijns inziens in onderlinge samenhang moet worden gezien met de twee eerstgenoemde gezichtspunten – betreft de vraag naar de mogelijkheid van herstel van de originele rechtspositie van de verdachte: zijn de gevolgen die een dadelijk uitvoerbare beslissing met zich brengt nog te herstellen?<sup>49</sup> Bij vermogenssancties is die vraag eenvoudiger met 'ja' te beantwoorden dan bij andersoortige sancties.<sup>50</sup> Gelet op de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel dat strekt tot invoering van dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen lijken de bewindslieden zich er niet van bewust dat het automatisme waarmee de dadelijke tenuitvoerlegging krachtens het voorgestelde artikel 557a (nieuw) Sv van een langdurige gevangenisstraf haar beslag krijgt, in het licht van de onschuldpresumptie wel eens de weg naar een verdragsschending zou kunnen openen.<sup>51</sup>

47 Zie ook F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis & B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, 2011, p. 142-143 (te kennen via [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/slagvaardigheid-van-het-strafrecht.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/slagvaardigheid-van-het-strafrecht.aspx)), en Meijer 2013, par. 5.

48 Ook in het nationale Nederlandse recht treffen we de neerslag van een dergelijke gedachtegang aan: artikel 113 lid 3 Gw schrijft voor dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. P.A.M. Mevis, 'Modernisering strafvordering', *DD* 2014/55, voetnoot 17 merkt op: 'verregaande, de vrijheid beperkende arrangementen, waarbij straf/toemeting' aangewezen is, staan niet in artikel 113 Grondwet genoemd omdat die vroeger niet bestonden. Het was geen keuze van de grondwetgever om artikel 113 in dit opzicht uitdrukkelijk tot uitsluitend vrijheidsbeneming te beperken.'

49 Zie ook M. Poirters, *De dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen anno 2014: moet de onvoorwaardelijke gevangenisstraf nu ook aan geloven?*, Masterscriptie Tilburg University, juni 2014, p. 50.

50 Bleichrodt, Mevis & Volker 2011, p. 142 noteren: 'Complicerende factor is wel dat het Hof ook belang toekent aan de mogelijkheden de gevolgen van de tenuitvoerlegging ongedaan te maken. Dat is bij een vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende sanctie niet in dezelfde mate te realiseren als bij een boete, waarvan het bedrag terugbetaald kan worden. Van belang lijkt hierbij in elk geval een voorziening te realiseren voor schadevergoeding in geval de reeds geheel of gedeeltelijke ondergane straf in hoger beroep of cassatie sneuvelt. Ook noopt de uitspraak tot terughoudendheid en het maken van een belangenafweging. De mogelijkheid dat de rechter bij wie de zaak op het ingestelde rechtsmiddel zal dienen de dadelijke uitvoerbaarheid – al dan niet: op verzoek van de veroordeelde – kan schorsen, is hierbij van belang.'

51 Concept-Memorie van Toelichting bij het voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, p. 9: 'Hoewel het EHRM (...) helder is over uitgangspunt dat geen bepaling in het EVRM zich verzet tegen dadelijke tenuitvoerlegging als zodanig, zal steeds op grond van een concrete regeling beoordeeld moeten worden of is voldaan aan de vereisten van terughoudendheid («reasonable limits») en belangenafweging («a fair balance between the interests involved»). Hierbij is ook relevant dat in de Zweedse zaken sprake was van het innen van een fiscale boete in opdracht van een administratieve autoriteit, nog vóórdat er sprake was van enige schuldvaststelling door de rechter. Hiervan is in de door ons voorgestelde regeling van dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen geen sprake; de rechter heeft de verdachte immers veroordeeld.' De bewindslieden stellen zich aldus kennelijk op het standpunt dat de door Straatsburg gevergde belangenafweging ziet op de afweging die de rechter heeft gemaakt met het oog op de oplegging van de gevangenisstraf. Gelet op de context waarin die belangenafweging door het EHRM is gesitueerd, ligt het evenwel meer voor de hand om aan te nemen dat de belangenafweging zelfstandig betrekking heeft op de vraag of de – op te leggen (vrijheidsontnemende) sanctie – dadelijk ten uitvoer moet worden gelegd. Het door de bewindslieden voorgestelde automatisme laat die belangenafweging nu juist niet toe.

Wat er van dit laatste ook zij, de bovenstaande verkenning van de 'houdbaarheid' van dadelijke tenuitvoerlegging in het licht van artikel 6 EVRM leidt tot de gevolgtrekking dat de onschuldpresumptie zich niet (zonder meer) verzet tegen introductie van deze modaliteit bij sancties die bij strafbeschikking (kunnen) worden opgelegd. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat introductie van een dergelijke modaliteit ook wenselijk is, of dat deze zou passen in ons strafrechtelijk systeem. Aan dit laatste punt wordt hieronder in paragraaf 4 nader aandacht geschonken.

### 3.2 *Lik op stuk anders dan door strafrechtelijke sancties*

Het Openbaar Ministerie zet beleidsmatig in op 'lik op stuk waar mogelijk'<sup>52</sup>, waarbij lik op stuk moet worden opgevat als een directe reactie op geconstateerd strafbaar gedrag. Naar huidig recht kan het Openbaar Ministerie dit beleidsvoornemen tot op zekere hoogte waarmaken, en wel door de uitvaardiging van de strafbeschikking. Het beleidsvoornemen kan evenwel nauwelijks worden waargemaakt via dadelijke tenuitvoerlegging.<sup>53</sup> Maar daarmee is nog niet de vraag beantwoord of datgene dat het Openbaar Ministerie met zijn lik op stuk beleid wenst te bewerkstelligen, binnen ZSM eventueel via andere instrumenten kan worden bereikt. Het hierboven in paragraaf 1 weergegeven, door het Openbaar Ministerie opgestelde schema geeft een niet-uitputtend overzicht van de mogelijkheden die het Openbaar Ministerie binnen de ZSM-werkwijze ter beschikking staan. Bac en Vink spreken in dit verband over 'strafrechtelijke zandzakken' die zouden kunnen worden gelegd om herhaling of onmiddellijke gevaarstelling te voorkomen.<sup>54</sup> Zij noemen daarbij niet alleen de voorgeleiding bij de rechter-commissaris met het oog op de bewaring – die vervolgens onder voorwaarden zou kunnen worden geschorst – maar ook de door de officier van justitie zelf te geven gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 509hh Sv. Een dergelijke gedragsaanwijzing kan een locatieverbod, contactverbod of meldplicht behelzen, en tevens een verplichting tot het accepteren van hulp.<sup>55</sup> Zowel de voorlopige hechtenis als de gedragsaanwijzing is een voorlopige maatregel waarvan de toepassingsduur mede afhankelijk is gemaakt van het moment van aanvang onderscheidenlijk sluiting van het onderzoek ter terechtzitting.<sup>56</sup> De koppeling van deze modaliteiten aan het uiteindelijke onderzoek door de zittingsrechter vormt in beide gevallen een zelfstandige waarborg voor de correcte toepassing ervan.<sup>57</sup> Een tweede waarborg is gelegen in de omstandigheid dat tegen deze – dadelijk te executeren – voorlopige maatregelen een zelfstandig rechtsmiddel openstaat voor de verdachte.<sup>58</sup> Naast de twee door Bac en Vink genoemde instrumenten zou de regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde in beeld kunnen komen als instrument waarmee het Openbaar Ministerie binnen de ZSM-werkwijze zou kunnen doen bewerkstelli-

52 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 6 en 16 (te kennen via [www.om.nl](http://www.om.nl)).

53 De regeling voorziet er – behoudens de uitzondering in artikel 257e lid 1, tweede volzin Sv – eenvoudigweg niet in. Dat neemt niet weg dat in feitelijke zin een verdachte wel dadelijk kan 'voldoen' aan een strafbeschikking.

54 J. Bac & M. Vink, 'ZSM, Zo Selectief Mogelijk...', *Proces* 2014 (93) 1, p. 79-88, i.h.b. p. 85.

55 Een gedragsaanwijzing kan worden gegeven aan een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan in geval van verdenking van een strafbaar feit a) waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel b) in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, dan wel c) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

56 Zie artikel 66 lid 1-2 Sv en artikel 509hh lid 4 Sv.

57 Relativerende opmerkingen ten aanzien van de voorlopige hechtenis treffen we aan bij L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis in tijden van risicomanagement. Lijdende of leidende beginselen?', *DD* 2012/36.

58 Artikel 71 lid 1 Sv (t.a.v. de gevangenhouding en gevangenneming) en artikel 509hh lid 5 Sv.

gen dat de verdachte<sup>59</sup> zich onthoudt van (verder) strafbaar gedrag. Ook de toepassing van dergelijke bevelen preludeert op het onderzoek ter terechtzitting.<sup>60</sup> Kenmerkend voor dit instrument is de bereidverklaring (eventueel aangevuld met een zekerheidstelling) door de verdachte tot nakoming van de bevelen die de rechter-commissaris hem geeft ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het strafbare feit. Verklaart de verdachte zich niet daartoe bereid (of stelt hij de verlangde zekerheid niet), dan beveelt de rechter-commissaris de inverzekeringstelling van de verdachte. Tegen dat bevel staat hoger beroep open.<sup>61</sup>

De gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 509hh Sv is, zij het naar thematiek vooralsnog in beperkte mate, voorwerp van strafrechtelijk beleid van het Openbaar Ministerie. De Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld benadrukt namelijk de mogelijkheid om deze voorlopige maatregel in te zetten in de vorm van een stadionverbod voortuitlopend op een ter terechtzitting te eisen stadionverbod.<sup>62</sup> Hoe dan ook kunnen personen die worden verdacht van 'voetbalvandalisme' rekenen op een voortvarende aanpak door het Openbaar Ministerie.<sup>63</sup>

Van een nadere doordenking van de onderlinge verhouding van de enerzijds bij strafbeschikking op te leggen straffen, maatregelen en aanwijzingen, en anderzijds de zo-even genoemde voorlopige maatregelen, geven de beleidsregels van het Openbaar Ministerie (nog) geen blijk. Het ligt – in een tijdperk waarin grootschalig is ingezet op de ZSM-werkwijze – voor de hand dat het Openbaar Ministerie dat beleid wel (verder) ontwikkelt.

#### 4. Tot besluit: is dadelijke tenuitvoerlegging binnen ZSM wenselijk?

De Meijer en Simmelink merken op dat vanaf het begin van deze eeuw veel aandacht is besteed aan de doorlooptijd van strafzaken door de strafrechtsketen en dat veel energie is besteed aan het streven om te komen tot verkorting van die doorlooptijden. Al die aandacht en energie bleken volgens deze auteurs tevergeefs omdat het niet is gelukt de afdoening van standaardzaken structureel te versnellen. Dit wordt volgens De Meijer en Simmelink verklaard door de omstandigheid dat de gangbare werkprocessen van politie en Openbaar Ministerie in die periode werden behouden: na opheldering van het strafbare feit werd het proces-verbaal door de politie ingezonden naar het parket, na binnenkomst aldaar werd het proces-verbaal beoordeeld, door de reclassering of de Raad voor de Kinderbescherming werd een rapport opgemaakt en ingezonden aan het Openbaar Ministerie, en ten slotte werd ten parkette op basis van het volledige dossier beslist welk gevolg aan de zaak moest worden gegeven. Deze auteurs noemen als essentie van de ZSM-aanpak dat de werkprocessen van politie en Openbaar Ministerie fundamenteel zijn bijgesteld: het opeenvolgend verrichten van activiteiten en nemen van beslissingen is vervangen door een werkwijze waarbij de activiteiten en beslissingen ten aanzien van tijd en plaats zijn geconcentreerd.<sup>64</sup> Per saldo bewerkstelligt de ZSM-aanpak dus inderdaad een versnelling in de afdoening van veel strafzaken. Toch is er de voorbije jaren veel kritiek gekomen op de ZSM-werkwijze,

59 In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit waardoor de openbare ernstig is aangerand, als tegen de verdachte gewichtige bezwaren bestaan en sprake is van recidivegevaar: artikel 540 lid 1 Sv.

60 In deze zin ook P.P.J. van der Meij, 'Aant. 2 bij Inleidende opmerkingen Rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, tiende druk, Deventer: Kluwer 2013, p. 2135.

61 Artikel 545 lid 4 Sv.

62 *Stcr.* 2012, 5378, p. 6-8.

63 De Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en -geweld (*Stcr.* 2013, 35397, p. 1) houdt onder meer in dat het Openbaar Ministerie dergelijke zaken waar mogelijk via de ZSM-aanpak binnen een week afdoet en snelrecht toepast.

64 De Meijer & Simmelink 2014, p. 250.

onder meer – maar niet uitsluitend – vanuit de hoek van de advocatuur.<sup>65</sup> De kritiek ziet vooral op de (beweerdelijk gebrekkig georganiseerde) rechtsbijstand en op de (on)zorgvuldigheid waarmee de afhandeling van zaken binnen ZSM is omgeven.<sup>66</sup> Hoewel ik mij niet aan de indruk kan onttrekken dat het Openbaar Ministerie er door de bank genomen veel aan gelegen is om rechtsbijstand adequaat te doen organiseren binnen ZSM, en het Openbaar Ministerie daarbij de voorbije jaren geconfronteerd werd met uiteenlopende opvattingen binnen de advocatuur over de vraag hoe die rechtsbijstand optimaal zou kunnen worden ingericht<sup>67</sup> – de advocatuur is nu eenmaal, anders dan het Openbaar Ministerie, niet één en ondeelbaar – moet het (ook) te denken geven dat lik op stuk beleid recentelijk wel vaker ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid van de besluitvorming onder regie van het Openbaar Ministerie. Zo is het 'weekendarrangement', ook wel aangeduid als 'weekendje weg', een voorbeeld van nogal onzorgvuldig ingezet en uitgewerkt beleid.<sup>68</sup> Onlangs is ook de zorgvuldigheid van verschillende aspecten van de ZSM-werkwijze ter discussie gesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in artikel 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht.<sup>69</sup> Hij concludeert onder meer dat in een deel van de onderzochte zaken – het rapport noemt een percentage van maar liefst 8% – het in het dossier aanwezige bewijs onder de maat is.<sup>70</sup>

De beoogde versnelling in de afhandeling van veel (standaard)strafzaken wordt met de ZSM-werkwijze inmiddels verwezenlijkt.<sup>71</sup> Een verdere versnelling, door middel van introductie van de mogelijkheid van dadelijke tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen, zou evenwel een verdere uitholling van het aan artikel 557 Sv ten grondslag liggende uitgangspunt teweegbrengen en moet – mede in het licht van de tekortkomingen in termen van onzorgvuldigheid waarmee de uitvaardiging van strafbeschikkingen thans (nog) is omgeven – onwenselijk worden geacht. Dat laat zich mede verklaren door de omstandigheid dat de maatschappelijke legitimatie van de strafrechtspleging eerst en vooral noopt tot een zorgvuldige toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium. Dat (niettemin) bij de gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 509hh Sv, de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde en de voorlopige hechtenis direct kan worden 'doorgepakt', wordt gerechtvaardigd door de omstandigheid dat het voorlopige maatregelen betreft en deze instrumenten zich door hun voorlopige karakter procedureel en materieel onderscheiden van strafrechtelijke sancties. De bevoegdheid om dadelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties te gelasten, dient bij deze stand van zaken aan de rechter voorbehouden te blijven. Dat past ook in een tijdgewricht waarin de (door de rechter te bevelen) voorlopige hechtenis nadrukkelijker dan voorheen kan worden ingezet om de toepassing van

65 Zie o.a. J.T.C. Leliveld, 'ZSM bij afhandeling van strafzaken', *NJB* 2012, p. 1952-1954; N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012/17; P.M. Frielink & P.W. van der Kruijs, 'ZSSSSSSSM', *Strafblad* 2013, p. 275-276; P.T.C. van Kampen, 'ZSM (&) tegenspraak', *Strafblad* 2013, p. 289-296; P.W. van der Kruijs, 'ZSM is niet Zo Secuur Mogelijk, maar TV, Totale Verrommeling', *Strafblad* 2013, p. 297-308; I. van den Brûle, 'Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM', *Proces* 2014 (93) 1, p. 89-96; De Meijer & Simmelink 2014, p. 253-259.

66 Zie ook Frielink 2013, p. 277.

67 Vgl. A.A. Franken & P.T.C. van Kampen, 'Een herbezinning op de rol van de raadsman in het vooronderzoek', in: Groenhuijsen, Kooijmans & Ouwerkerk (red.) 2013, p. 235-248, i.h.b. p. 245-246.

68 Zie nader T. Kooijmans, 'Het weekendarrangement en het onderzoeksbelang', *AA* 2012, p. 225-229.

69 G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, 2014 (te kennen via [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Nieuws/Pages/Rapport-PG-strafbeschikkingen-moeten-beter.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Nieuws/Pages/Rapport-PG-strafbeschikkingen-moeten-beter.aspx)).

70 Het gaat om zaken 'waarin sterk betwijfeld kan worden of de strafbeschikking wel terecht is uitgevaardigd. Het gaat daarbij voor alle duidelijkheid niet om zaken waarin achteraf – nadat door de verdachte verzet is gedaan – op grond van het gevoerde verweer moet worden geoordeeld dat er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is, maar om zaken waarin reeds op voorhand kan worden geconstateerd dat het bewijs onvoldoende is om het uitvaardigen van de strafbeschikking te rechtvaardigen.' Zie Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014, p. 59-60.

71 Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, nr. 165, p. 6, en De Meijer & Simmelink 2014, p. 257.



snelrecht – met als eventuele uitkomst de dadelijke tenuitvoerlegging van de op te leggen sanctie – mogelijk te maken.<sup>72</sup>

Daar komt nog iets bij. Strafbeschikkingen vormen een substantieel deel van de via de ZSM-werkwijze tot stand gekomen afdoeningsbeslissingen. De strafbeschikking is een eenzijdige en in beginsel bindende sanctietoepassing door de overheid. Het procedurele kader waarbinnen de strafbeschikking tot stand komt, is veel minder dan het onderzoek ter terechtzitting aan te merken als een gedingstructuur waarin centraal kan staan datgene dat de partijen verdeeld houdt. Weliswaar moet de verdachte in bepaalde gevallen worden gehoord – soms ook voorzien van rechtsbijstand – als de officier van justitie de oplegging van bepaalde sancties bij strafbeschikking overweegt<sup>73</sup>, maar van een contradictoire gedingstructuur kan (zelfs hier) toch bezwaarlijk worden gesproken.<sup>74</sup> In een contradictoire gedingstructuur kan het moment van uitvoerbaarheid van eventueel op te leggen sancties bij uitstek voorwerp van debat vormen. Het proceskader van het door de strafrechter te verrichten onderzoek ter terechtzitting in twee feitelijke instanties is – hoewel niet volmaakt<sup>75</sup> – daartoe geëigend, terwijl het proceskader van de strafbeschikking dat niet is en – gegeven de aard en (betrekkelijk geringe) ernst van de strafbare feiten waarop de strafbeschikking een reactie kan vormen – ook niet kan zijn.<sup>76</sup> Dadelijke tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen zou evenmin bijdragen aan een serieuze oplossing van enig met de strafbeschikking verband houdend (executie)probleem. Sterker nog, waar tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen bij de door de procureur-generaal bij de Hoge Raad genoemde fouten(percentages) in een aantal gevallen al een precaire aangelegenheid moet worden geacht, zou dadelijke tenuitvoerlegging de maatschappelijke legitimatie voor de strafbeschikking nog verder ondermijnen.

Concluderend, dadelijke tenuitvoerlegging is – als discretionaire bevoegdheid – aan de strafrechter voorbehouden en dat moet zo blijven. Binnen ZSM kan voor een dergelijke modaliteit slechts plaats zijn als de ZSM-werkwijze uitmondt in inschakeling van de strafrechter.

72 Zie artikel 67a lid 2 sub 4 Sv. Ook Mevis 2014, par. 2, wijst erop dat '[juist] als snelle berechting steeds gemakkelijker en beter mogelijk wordt, inclusief kortdurende voorlopige hechtenis om snelle berechting op tegenspraak mogelijk te maken, binnen de doelstellingen van een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering veel te winnen [is] met de inzet van snelle berechting door de enkelvoudige kamer met een adequate procedure.'

73 Zie artikel 257c lid 1-2 Sv.

74 Vgl. Groenhuijsen & Knigge 2001, p. 29-31, en idem, 'Afronding en verantwoording. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 1-185, i.h.b. p. 79. Zie ook Kooijmans 2011, p. 11.

75 Vgl. Kooijmans 2011, alsmede – voor de fase van het hoger beroep – de verschillende bijdragen in A. Hol & J. Verburg (red.), *Innoverende hoven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

76 In deze zin kennelijk ook De Meijer & Simmelink 2014, p. 254. Vgl. P.A.M. Mevis, 'Versterking door versnelling: nieuwe mogelijkheden voor een directe reactie op strafbare feiten', *DD* 2010/69, punt 9. Zie ook Bleichrodt, Mevis & Volker 2011, p. 155: 'Toepassing van de sanctie door de rechter draagt bij aan een evenwichtige en volwaardige sanctionering. Daarmee kan ook de effectiviteit van de strafrechtspleging zijn gediend, omdat die op een gezaghebbend en "inhoudelijk" rechterlijk oordeel is gebaseerd in plaats van op een rechterlijke beoordeling van een besluit van een bestuursorgaan. De rechterlijke procedure tot oplegging biedt meer rechtsbescherming door de onafhankelijke en onpartijdige positie van de rechter. Vertrouwen in de overheid en rechtsbescherming vallen dan samen daar waar vanuit beide benaderingen de burger er belang bij heeft dat gedrags- en vrijheidsbeperkende maatregelen door de rechter worden opgelegd. In feite ligt deze gedachte ook ten grondslag aan de grondwettelijke bepalingen waarin vrijheidsbeneming in principe en vrijheidsstraf helemaal aan de rechter is voorbehouden. Dat dit op grondwettelijk niveau niet voor vrijheidsbeperking geldt berust in de kern niet op een bewuste keuze maar vloeit voort uit het feit dat vormen van vrijheidsbeperking vroeger niet dermate ontwikkeld waren als in ons huidige recht.'